



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario (relatore)
Lucia Marra	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza del 11 settembre 2025;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", e in particolare, l'art. 5, come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118;

Vista l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

Viste le note del Magistrato istruttore (*prot. n. SEZ_CON_TOS-SC-TOS0006210/2025 e n. SEZ_CON_TOS-SC-TOS0006655/2025*) e della Provincia di Livorno (*prot. n. SEZ_CON_TOS-SC-TOS0006265/2025 e n. SEZ_CON_TOS-SC-TOS0006682/2025*);

Vista l'ordinanza n. 25/2025 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 7 agosto 2025 (prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006265), la Provincia di Livorno trasmetteva a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 (d'ora in poi, anche, TUSP), la deliberazione del Consiglio provinciale del 26 maggio 2025, n. 35, avente ad oggetto *“Costituzione della Comunità Energetica Rinnovabile di Area Vasta “CER Solidale Area Vasta Etrusca - SAVE - società cooperativa” in sigla “CER SAVE – soc. coop.” con gli altri soci fondatori, promossa dalla provincia di Livorno tramite il progetto PROMOTER”*, unitamente agli allegati ivi richiamati, tra i quali: i) schema di atto costitutivo della costituenda CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop (all. 1); ii) schema di statuto della costituenda CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop (all. 2); iii) Studio di fattibilità tecnica ed economica (fase 2) della costituenda CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop (all. 3); iv) Relazione tecnico-economica, di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse a supporto dello Studio di fattibilità tecnica ed economica (fase 2) della costituenda CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop (all. 4); v) parere del Collegio dei Revisori; vi) d.P. della Provincia n. 49 del 2025 del 14/04/2025 *“Atto di indirizzo per l'avvio del percorso di costituzione della Comunità energetica rinnovabile (CER) di Area Vasta promosso dalla Provincia di Livorno tramite il Progetto Promoter”*.

Più in dettaglio, con il predetto atto è stato deliberato: *“DI DARE ATTO che le premesse e le motivazioni ivi illustrate costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto; 2. DI APPROVARE, omissis, l'adesione e la costituzione della Comunità di Energia Rinnovabile di Area Vasta “CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop.” con acquisizione di 710 (settecentodieci,00) azioni per un importo di valore pari ad €. 17.750,00 (diciassettemilasettecentocinquanta/00); 3. DI DARE ATTO che la spesa occorrente per finanziare la presente operazione, trova copertura finanziaria nel bilancio di esercizio 2025/2027 e precisamente al capitolo 105010310; 4. DI APPROVARE lo Schema di Atto costitutivo Allegato 1 e lo Schema di Statuto Allegato 2 alla presente deliberazione quale parte integrante e sostanziale; 5. DI APPROVARE lo Studio di fattibilità tecnica ed economica della suddetta CER di Area Vasta (Fase 2) Allegato 3 e la Relazione tecnico-economica, di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse, a supporto dello Studio di fattibilità tecnica ed economica della suddetta CER di Area Vasta Allegato 4, quali parti integranti e sostanziali della presente deliberazione, tenuto conto del parere espresso dai Revisori dei Conti Allegato 5, anch'esso parte integrante e sostanziale del presente atto; 6. DI AUTORIZZARE la Presidente alla firma dell'Atto Costitutivo e dello Statuto della costituenda “CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop.” di cui al punto 3, (omissis) autorizzando eventuali modifiche formali e non sostanziali agli stessi se ritenute necessarie e demandando tale costituzione al Notaio individuato, previa acquisizione del parere della Corte dei Conti ovvero decorsi sessanta giorni dal ricevimento, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 5 del D.lgs. 175/2016; omissis 9. DI TRASMETTERE*

il presente atto deliberativo all’Autorità garante della concorrenza e del mercato ed alla Corte dei Conti ai sensi dell’art. 5 del D.lgs. 175/2016; 10. DI DARE ATTO che, eventuali modifiche/integrazioni non sostanziali all’Atto Costitutivo e allo Statuto, saranno recepite in sede di costituzione presso il Notaio incaricato, mentre modifiche/integrazioni di tipo sostanziale saranno rimandate alla competenza del Consiglio provinciale” (così, deliberazione del Consiglio provinciale n. 35 del 2025).

2. L’operazione societaria in esame si pone quale atto conclusivo di un complesso *iter* avviato dalla Provincia di Livorno, a cui hanno aderito i Comuni di Piombino, San Vincenzo, Castagneto Carducci, Rosignano Marittimo, Cecina, Castellina Marittima, Riparbella e Marciana.

2.1. La costituzione della CER Solidale Area Vasta Etrusca si inserisce nell’ambito del più ampio progetto denominato “*PROMOTER – Promoting Territorial Strategies for Sustainable Mobility Through Green Energy Prosumer Hubs*” (programma Interreg Europe 2021–2027); quest’ultimo, coordinato dalla Provincia di Livorno, coinvolge dieci *partner* provenienti da nove Stati membri dell’Unione europea ed è volto a migliorare l’efficacia di nove strumenti di *policy* regionali attraverso la creazione ed il potenziamento di *hub* energetici *prosumer*, promossi anche attraverso la costituzione di Comunità Energetiche Rinnovabili (cfr. *Relazione tecnico-economica, di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 5).

Più in dettaglio, “*la Provincia di Livorno, in qualità di capofila di un folto partenariato di regioni europee, ha candidato sull’Obiettivo di Policy n. 2 “UNA EUROPA PIU’ VERDE”, Obiettivo specifico (viii) “Mobilità urbana sostenibile per un’economia a zero emissioni di carbonio” del suddetto Programma, il progetto denominato “PROMOTER: promuovere strategie territoriali per una mobilità sostenibile attraverso hub prosumer di energia verde”, risultato finanziato; il progetto PROMOTER ha l’obiettivo generale di costituire una rete di cooperazione di regioni che condividono gli obiettivi climatici UE (intraprendere un percorso verso una mobilità innovativa e la decarbonizzazione, contribuendo così ad una qualità territoriale più verde) e, a tal fine, promuovere infrastrutture di produzione di energia verde nella forma di hub per l’alimentazione di mezzi di trasporto sostenibili all’interno di un piano integrato di mobilità di area vasta; la Provincia di Livorno ha, tra gli obiettivi specifici di progetto, la creazione di hub per i produttori/consumatori (prosumer) interconnessi con i modelli e le esigenze di mobilità e la promozione della definizione di una Comunità Energetica di Area Vasta per realizzare e gestire tali hub” (così, deliberazione del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, p. 6).*

3. A seguito di un primo esame della documentazione trasmessa è emersa l’esigenza di acquisire i pareri di regolarità tecnica e contabile rilasciati ai sensi dell’art. 49 del d.lgs. n. 267 del 2000 (nota *prot.* n. 6655/2025). A riscontro (nota *prot.* n. 6682/2025), l’Ente produceva gli atti richiesti.

4. Ritenuta esaurita l’istruttoria, il Magistrato istruttore procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla Camera di consiglio per l’esame collegiale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il controllo della Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni ex art. 5 T.U.S.P.

L'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) in una società già costituita sia trasmesso dall'amministrazione pubblica procedente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La nuova funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22), le quali ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza *“di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili”*.

Occorre rammentare, infatti, che l'intervento pubblico in una realtà societaria rischia di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016) e si riverbera sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'amministrazione statale. In questa prospettiva, gli interventi del legislatore in materia di società partecipate si inquadrano nel novero delle politiche di *spending review*, con il chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di ridurre l'impatto sulla finanza pubblica (Corte costituzionale, sentenza n. 194 del 2020). Il T.U.S.P., infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso al modulo societario, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte costituzionale, sentenza n. 86 del 2022).

È alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni del novellato art. 5 T.U.S.P., le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto deliberativo, sottoponendolo ora all'esame della Corte dei conti.

1.1. In merito alla natura della nuova funzione intestata alla magistratura contabile, le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22) hanno ritenuto che l'espressa qualificazione della pronuncia della Corte dei conti quale *“parere”*, da parte del legislatore, conferisca una fisionomia atipica al controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma

individua anche i parametri di riferimento. La predetta qualificazione in termini di parere, invero, appare funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi al vaglio stesso.

Infatti, da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale predeterminato (i.e., sessanta giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo), con facoltà, in difetto, per l'amministrazione di procedere ugualmente; dall'altro, ove il parere della Corte dei conti sia "in tutto o in parte negativo", l'amministrazione, previo onere di motivazione rafforzata ("analitica"), evidenziando le puntuali ragioni per le quali intenda discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione.

Pertanto, la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del T.U.S.P. postula l'espletamento di una peculiare funzione di controllo di cui il legislatore delinea i tratti essenziali, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti (così, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

1.2. Per effetto del richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, del T.U.S.P. ai precedenti commi 1 e 2, la Corte dei conti è tenuta a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine: *i)* alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo T.U.S.P.); *ii)* alle ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; *iii)* alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; *iv)* all'assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del T.U.S.P.

1.3. In merito agli aspetti procedurali del controllo, il legislatore si è limitato a precisare i termini entro i quali la Corte dei conti deve procedere all'esame dell'atto deliberativo (i.e., sessanta giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo), tempistiche e modalità di comunicazione all'amministrazione dell'esito finale della verifica, nonché gli obblighi di pubblicazione imposti a quest'ultima; l'art. 5 del T.U.S.P. nulla prevede, invece, sull'eventuale espletamento di attività istruttoria. L'assenza di una disciplina specifica in tal senso non preclude tuttavia che, nell'esercizio delle funzioni *de qua*, la Corte dei conti, ravvisandone la necessità, possa acquisire chiarimenti da parte dell'amministrazione. Difatti, anche in ragione delle conseguenze, dirette e indirette, del pronunciamento della Corte, l'interlocuzione con l'amministrazione e/o la richiesta di eventuale integrazione documentale appaiono funzionali ad acquisire i necessari elementi valutativi, in

particolare nei casi in cui gli atti trasmessi non siano sufficientemente corredati da quanto utile allo scrutinio. Sul punto, va peraltro sottolineato che l'art. 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994 conferisce un potere generalizzato alla Corte dei conti di richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia che sia strumentale all'espletamento delle proprie funzioni di controllo (cfr. anche l'art. 16 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

In tal senso depone anche la deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG delle Sezioni riunite in sede di controllo, ove è stato affermato che la magistratura contabile *“può richiedere elementi informativi utili a valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge, fissando i tempi di riscontro da parte dell'amministrazione, senza che ciò determini una sospensione del decorso del termine di sessanta [giorni]”*.

1.4. Con riguardo, infine, agli esiti della funzione di controllo in discorso, il legislatore ha previsto, da un lato, che l'amministrazione pubblica, in caso di mancato pronunciamento entro sessanta giorni, possa procedere alla costituzione o all'acquisizione della società e, dall'altro, che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, lo stesso ente istante - ove intenda comunque procedere - motivi analiticamente le ragioni per le quali ritenga di discostarsi dalla pronuncia della Corte, dando pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali motivazioni.

2. L'atto deliberativo n. 35/2025 e l'ambito oggettivo di cui all'art. 5 T.U.S.P.

L'atto deliberativo n. 35 del 2025 rientra nel perimetro applicativo oggettivo dell'art. 5, comma 3, del TUSP, in quanto l'operazione ivi approvata attiene alla costituzione di una nuova società denominata *“CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop.”* (d'ora in poi, anche, CER Solidale o CER). Inoltre, la natura di società cooperativa figura tra i tipi societari consentiti alle Pubbliche amministrazioni ex artt. 2, comma 1, lett. l), e 3, comma 1, T.U.S.P.

Come già anticipato nella parte *“Premesso in fatto”* (cfr. *supra* punto 2.1.), l'operazione societaria approvata dall'atto deliberativo in esame (*i.e.*, costituzione di una Comunità Energetica di Area Vasta) si pone quale atto conclusivo di un complesso *iter* avviato dalla Provincia di Livorno nel quadro delle politiche unionali finanziate dal programma Interreg Europe 2021–2027, a cui hanno successivamente aderito otto Comuni (cfr. Relazione tecnico-economica, di *governance* e di partecipazione alla manifestazione di interesse, p. 5).

Appare pertanto sin d'ora utile precisare che la funzione di controllo ex art. 5, comma 3, T.U.S.P. è esercitata solo con riguardo all'atto deliberativo consiliare n. 35 del 2025 relativo alla costituzione della CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop. e per i parametri indicati dal legislatore, esulando dalla cognizione di questa Corte ogni valutazione sul più ampio progetto europeo dal quale prende origine la vicenda societaria in discorso.

3. Profili formali: modalità di adozione dell'atto deliberativo ex artt. 5, comma 2, e 7 del T.U.S.P.

In merito ai profili *“formali”*, il Collegio rileva che l'operazione in esame è stata approvata con deliberazione del Consiglio provinciale, come richiesto dall'art. 7, commi 1 e 2, T.U.S.P. e art. 1,

comma 55, Legge n. 56 del 2014. L'atto deliberativo in discorso è corredato dei pareri favorevoli di regolarità tecnica e di regolarità contabile ex art. 49 TUEL e del parere del Collegio dei revisori.

3.1. Lo schema di atto costitutivo della CER Solidale – approvato dalla deliberazione consiliare n. 35 del 2025 – contiene tendenzialmente gli elementi previsti dagli artt. 2521 e 2328 c.c., richiamato quest'ultimo dall'art. 2519, comma 1, c.c. in quanto applicabile. Risultano, tuttavia, mancanti alcuni degli elementi di cui all'art. 2521, comma 3, c.c. e, segnatamente, i nn. 8 (*le regole per la ripartizione degli utili e i criteri per la ripartizione dei ristorni*), 9 (*forme di convocazione dell'assemblea in quanto si deroga alle disposizioni di legge*), 10 (*sistema di amministrazione adottato, numero degli amministratori e loro poteri, indicando quali tra essi hanno la rappresentanza della società*), 11 (*numero dei componenti del collegio sindacale*), 12 (*nomina dei primi amministratori e sindaci*) e 13 (*importo globale, almeno approssimativo, delle spese per la costituzione poste a carico delle società*).

I predetti elementi – fatta eccezione per quelli di cui ai nn. 11, 12 e 13 – sono, tuttavia, contenuti nello Statuto della CER. Sui rapporti tra atto costitutivo e statuto, è d'uopo rammentare che l'art. 2521, comma 4, c.c. dispone che *“Lo statuto contenente le norme relative al funzionamento della società, anche se forma oggetto di atto separato, si considera parte integrante dell'atto costitutivo”*. Inoltre, in virtù del generale rinvio ex art. 2519 c.c. alla disciplina della società per azioni, applicabile alle cooperative in quanto compatibile, si ritiene che, in caso di contrasto tra le clausole dell'atto costitutivo e quelle dello statuto, prevalgono le seconde, così come disposto dall'art. 2328 c.c.

In conformità alle disposizioni legislative richiamate, l'art. 8 dell'atto costitutivo espressamente dispone che *“La società si intende costituita sotto l'osservanza delle norme contenute in questo atto e di quelle stabilite nello Statuto sociale che si allega al presente atto sotto la lettera "A", come sua parte integrante e sostanziale (omissis)”*.

In ogni caso, per gli elementi informativi non contemplati neanche nello Statuto (ossia, artt. 11, 12 e 13), si rileva che la deliberazione consiliare n. 35 del 2025 espressamente prevede *“che, eventuali modifiche/integrazioni non sostanziali all'Atto Costitutivo e allo Statuto, saranno recepite in sede di costituzione presso il Notaio incaricato, mentre modifiche/integrazioni di tipo sostanziale saranno rimandate alla competenza del Consiglio provinciale”* (così, deliberazione del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, p. 18).

È, pertanto, ragionevole ritenere che le carenze informative riscontrate saranno colmate in sede di finalizzazione dell'atto costitutivo.

3.1.1. Ciò posto, il Collegio ritiene di formulare specifiche osservazioni su alcune previsioni contenute nello Statuto e nell'atto costitutivo.

3.1.1.1. Con riferimento alla disciplina dei ristorni l'atto costitutivo dispone: *“In funzione della quantità e della qualità dei rapporti mutualistici, la parità di trattamento deve essere rispettata anche nella ripartizione dei ristorni”* (art. 3, ultimo comma); l'art. 18 dello statuto rimette, poi, ad un regolamento interno la

disciplina della ripartizione e successiva erogazione del ristorno ai soci, precisando che questi saranno effettuati *“secondo quanto previsto dal predetto regolamento redatto sulla base degli acquisti di beni e servizi effettuati dai soci in ciascun esercizio”* e che *“possono essere assegnati, oltre che mediante erogazione diretta, anche sotto forma di aumento gratuito del capitale posseduto da ciascun socio, o mediante l'attribuzione di azioni di sovvenzione.”* Al riguardo, questa Corte rammenta che l'autonomia statutaria deve essere esercitata in piena coerenza con quanto disposto dall'art. 2545 *sexies* c.c., ai sensi del quale l'atto costitutivo determina i criteri di ripartizione dei ristorni ai soci in proporzione alla quantità e qualità degli scambi mutualistici (art. 2545-*sexies*, 1 comma, c.c.), fermo restando il potere dell'assemblea di deliberare la ripartizione dei ristorni a ciascun socio anche mediante aumento proporzionale delle rispettive quote o con l'emissione di nuove azioni, in deroga a quanto previsto dall'art. 2525 c.c., ovvero mediante emissione di strumenti finanziari (art. 2545-*sexies*, ultimo comma, c.c.).

3.1.1.2. Quanto agli organi sociali, si rileva che l'art. 22 dello Statuto e l'art. 7 dell'Atto costitutivo, prevedono – accanto all'Assemblea dei soci e alle Assemblee separate, al Consiglio di amministrazione e al Collegio sindacale – anche un Comitato scientifico *“se nominato”*. Tale organo, la cui presenza peraltro pare solo eventuale, non trova rispondenza nelle disposizioni codicistiche dettate per il tipo societario optato dall'Ente.

3.2. Tanto precisato, questa Corte ritiene di dover soffermare l'attenzione su due ulteriori adempimenti che gravano sull'ente nel procedimento di adozione della deliberazione in discorso, relativi alla messa in consultazione dello schema di atto deliberativo e alla compatibilità dell'intervento con la disciplina in materia di aiuti di stato.

3.2.1. In ordine al primo profilo, va ricordato che l'art. 5, comma 2, T.U.S.P. (2° parte) recita: *“Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate”*.

Nell'atto deliberativo all'odierno esame viene dato atto che *“con Decreto della Presidente della Provincia di Livorno 49/2025 ad oggetto: Atto di indirizzo per l'avvio del percorso di costituzione della Comunità Energetica Rinnovabile (CER) di Area Vasta promosso dalla Provincia di Livorno tramite il progetto PROMOTER si è provveduto, tra l'altro: ad avviare il percorso di costituzione della Comunità Energetica Rinnovabile (CER) di Area Vasta promosso da questa Amministrazione provinciale tramite il progetto PROMOTER insieme ai Comuni del territorio aderenti all'iniziativa; a pubblicare gli allegati schemi di Atto Costitutivo della CER, Statuto e Studio di Fattibilità tecnica ed economica ai fini della consultazione pubblica prevista dall'art. 5, comma 2, del D.lgs. 175/2016 dando altresì atto che il provvedimento, pubblicato all'Albo Pretorio on line di questa Amministrazione provinciale, rimaneva affisso quindici giorni consecutivi, in esecuzione delle disposizioni di cui alla L. 69/2009 e ss.mm.ii.”* (così, atto deliberativo del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, p. 9).

In sede di trasmissione della deliberazione consiliare n. 35 del 2025 (nota prot. n. 6265/2025), l'Ente precisava altresì che *“a seguito dell'avvio del percorso di consultazione pubblica previsto dall'art. 5, comma 2, del citato decreto legislativo D. Lgs. 175/2016 (omissis) ha proceduto alla regolare pubblicazione degli schemi di Atto Costitutivo, Statuto e Studio di Fattibilità tecnico-economica della costituenda società cooperativa, sia mediante affissione all'Albo Pretorio online, sia attraverso la sezione “Amministrazione Trasparente” del rispettivo sito istituzionale. Nel corso del periodo di pubblicazione, non sono pervenute osservazioni, rilievi, opposizioni né contributi ostativi da parte di soggetti pubblici o privati. Pertanto, riscontrato il positivo esito della consultazione, il proprio Consiglio Provinciale ha provveduto, con apposito atto deliberativo [deliberazione consiliare n. 35 del 2025: n.d.r.], ad approvare formalmente l'adesione alla società cooperativa, autorizzando l'acquisto delle quote e la sottoscrizione dell'Atto Costitutivo e dello Statuto previa acquisizione del parere obbligatorio della Corte dei Conti”* (così, nota prot. n. 6265/2025).

3.2.1.1. Alla luce di tutto quanto precede, il Collegio ritiene sostanzialmente assolto l'adempimento di cui all'art. 5, comma 2, 2° parte, T.U.S.P., seppur con le precisazioni che seguono.

Questa Corte rammenta che il quadro normativo vigente impone agli Enti locali di sottoporre a consultazione lo schema di atto deliberativo di costituzione di una società ovvero di acquisto di una partecipazione, diretta o indiretta, in una società esistente; tale previsione appare in linea con la tendenza legislativa - divenuta più forte negli ultimi anni e in linea con le *best practices* europee - di introdurre, per progetti aventi un potenziale impatto sulle comunità amministrate, momenti istituzionalizzati di “confronto”, dando maggiore effettività al coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi rispetto alla realizzazione della specifica opera pubblica. Difatti, questi ultimi, intervenendo nella fase antecedente all'adozione dell'atto, consentono all'amministrazione di acquisire ogni elemento utile ai fini della determinazione finale.

Le modalità attraverso le quali la consultazione pubblica deve avvenire a volte sono stabilite a livello nazionale, demandando ad una specifica Autorità/Ministero il compito di adottarle (ad esempio, è il caso del dibattito pubblico ex art. 40 del d.lgs. n. 36 del 2023), in altre occasioni sono rimesse all'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti. La consultazione *de qua* ricade in questa seconda ipotesi. Al riguardo, la Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo del T.U.S.P. puntualizza *“non è stata accolta, in quanto si tratta di materia rientrante nell'autonomia delle singole amministrazioni, la proposta della conferenza unificata che prevede un apposito dpcm che determini le modalità della consultazione stessa”* (cfr. p. 7). A venire in discussione, dunque, non è la mera “conoscibilità” da parte della cittadinanza dell'operazione societaria, quanto l'espletamento della consultazione pubblica su uno specifico atto indicato dal legislatore, ossia lo schema di atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisto di una partecipazione, diretta o indiretta, in una società già costituita.

In definitiva, mentre le modalità di consultazione sono sostanzialmente rimesse all'autonomia del

singolo Ente (purché, beninteso, siano tali da garantire l'effettivo "confronto" con la comunità degli amministratori), l'oggetto della consultazione prevista dall'art. 5, comma 2, TUSP è sottratto alla scelta delle amministrazioni precedenti e individuato espressamente dal legislatore nello "*schema di atto deliberativo*" di costituzione di una società ovvero di acquisto di una partecipazione, diretta o indiretta, in un organismo già costituito.

Tanto premesso, lo scrutinio intestato a questa Corte sull'assolvimento dell'adempimento in discorso impone di interpretare il disposto normativo anche alla luce dei principi di ragionevolezza e di raggiungimento dello scopo cui l'onere legislativo stesso è preordinato.

Come anticipato, nella fattispecie in discorso la consultazione pubblica ha avuto ad oggetto un atto "formalmente" diverso dallo schema di atto deliberativo previsto dall'art. 5, comma 2, TUSP; in particolare, la consultazione pubblica, disposta con il D.P. n. 49 del 2025, ha riguardato, oltre a quest'ultima, gli schemi di Atto Costitutivo e di Statuto della CER, nonché lo Studio di Fattibilità tecnica ed economica dell'operazione societaria, allegati alla medesima deliberazione; tale atto, nella parte narrativa, dava evidenza degli elementi essenziali dell'operazione. Al termine delle consultazioni non sono pervenute osservazioni da parte della comunità amministrata.

Ciò posto, considerato che il contenuto degli atti messi in consultazione trova piena rispondenza nella parte narrativa e deliberativa del successivo atto consiliare n. 35 del 2025 della Provincia di Livorno, appare ragionevole ritenere assolto l'onere predetto in quanto l'Ente, in tal modo, ha consentito un pieno coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi rispetto alla vicenda societaria *de qua*.

3.2.2. Con riguardo al secondo profilo, l'art. 5, comma 2, 1° parte, T.U.S.P. recita: "*L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese*".

Nella deliberazione consiliare n. 35 del 2025, l'Ente - richiamato il disposto normativo ex art. 5 TUSP - rappresenta che, in ottemperanza alle disposizioni di legge, "*si è provveduto ... a richiedere il prescritto parere preventivo al Revisore dei conti (omissis) in merito alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto (partecipazione) con le norme dei trattati europei*" (così, deliberazione consiliare n. 35 del 2025, p. 16).

Con verbale n. 11 del 21 maggio 2025, il Collegio dei revisori ha espresso parere favorevole, senza fornire valutazioni specifiche in ordine al profilo in discorso. Difatti, il verbale n. 11 del 2025 si limita a riportare, nella parte dedicata ai "considerati", il seguente inciso: "*la compatibilità con la normativa europea, in quanto la Provincia di Livorno si limita a riconoscere, sulla base dello studio di fattibilità citato, alla società cooperativa costituente Comunità Energetica Rinnovabile il corrispettivo per l'attività svolta a condizioni che risultano pienamente compatibili con le condizioni praticate nel mercato*".

Tanto premesso, in linea generale, questa Corte richiama l'attenzione sulla circostanza per cui la

valutazione dell'Amministrazione in merito alla compatibilità dell'intervento con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (artt. 107 e 108 TFUE) deve essere supportata da un'adeguata attività istruttoria, tesa ad evidenziare l'assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza che il legislatore intende presidiare (cfr. *ex plurimis*, Corte Cost., sentenza n. 142/2018). Si evidenzia, peraltro, come tali valutazioni siano di esclusiva competenza dell'Amministrazione procedente e non possano essere delegate al Collegio dei revisori, a cui il legislatore intesta una differente funzione ex art. 239 TUEL.

In conclusione, atteso il riparto di competenze e il perimetro del sindacato tra le differenti Istituzioni e plessi magistratuali, anche sovranazionali, lo scrutinio *funditus* dei predetti profili fuoriesce dalla cognizione di questa magistratura, limitandosi quest'ultima, in questa sede, a rappresentare esclusivamente l'assenza di un'adeguata motivazione.

4. Profili sostanziali

L'art. 7, comma 2, T.U.S.P. prevede che *"L'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 5, comma 1"*; quest'ultimo recita *"l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*.

Tanto precisato in merito al disposto normativo, il Collegio procede, nei successivi capoversi, all'esame dell'atto deliberativo n. 35 del 2025 secondo i parametri giuridici ed economici richiesti dal citato articolo 5, precisando fin da subito come non operi, nel caso di specie, l'eccezione alla regola dell'onere alla motivazione analitica disposta per il caso in cui la costituzione della società sia prevista da specifiche previsioni di legge (art. 5, comma 1, primo periodo).

Come chiarito dalle Sezioni riunite in sede di controllo, infatti, *"il legislatore ha introdotto una clausola derogatoria per "i casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative"*. Tuttavia *"il citato regime di esonero opera nei casi in cui sussista un intervento diretto del legislatore"* mentre non integrano *"il regime derogatorio di cui al citato art. 5, c. 1, TUSP gli interventi legislativi che si limitino ad attribuire alla pubblica amministrazione la facoltà di costituire società o acquisire partecipazioni in determinati ambiti settoriali."* (deliberazione n. 43/SSRRCO/QMIG/2024).

4.1. Onere di motivazione analitica sulle finalità istituzionali ex artt. 5, comma 1, e 4 del T.U.S.P.

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, l'atto deliberativo di costituzione di una società ovvero di acquisto di

partecipazioni, anche indirette, in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta. La Corte costituzionale ha all'uopo affermato che *“tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre – con un onere “rafforzato” di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale – le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore «cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche»”* (cfr. Corte cost., sentenza n. 201 del 2022; cfr. anche Corte cost., sentenza n. 100 del 2020).

L'articolo 4 - in particolare, commi 1 e 2 - stabilisce specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi. Più in dettaglio, il legislatore ha prescritto, in primo luogo, al comma 1 del citato art. 4, che le *“amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*. Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società, ovvero acquisite o mantenute partecipazioni, solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo le società che svolgono *“esclusivamente”* le attività ivi espressamente indicate, ossia: *a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza*. Nell'art. 4, commi 3 e seguenti, e nel successivo art. 4-bis, vengono individuate ulteriori regole tese ora a vietare la costituzione di alcune tipologie di società ora ad ammetterle. Nell'ambito di tali disposizioni appare utile richiamare, ai presenti fini, l'art. 4, comma 7 (*Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente (omissis) la produzione di energia da fonti rinnovabili*).

Nel delineato quadro e ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'art. 5, comma 1, T.U.S.P., la prima valutazione che grava sull'ente è quella attinente alla coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali (c.d. principio della funzionalizzazione).

L'analitica motivazione delle scelte assunte riveste dunque un ruolo di preminente centralità in quanto costituisce l'oggetto dell'esercizio della funzione di controllo intestata a questa Corte.

4.1.1. Tanto premesso, sotto il profilo delle finalità istituzionali ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., l'atto deliberativo n. 35 del 2025 non risulta analiticamente motivato con riferimento al perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4 T.U.S.P.

4.1.1.1. In linea generale, la partecipazione dei cittadini, degli operatori economici privati e delle autorità locali a progetti nell'ambito delle energie rinnovabili attraverso le comunità energetiche può senz'altro comportare un notevole valore aggiunto in termini di diffusione di tali fonti di produzione a livello locale e di accesso a capitali privati aggiuntivi, con incremento degli investimenti sul territorio, delle possibilità di scelta per i consumatori, nonché di una maggiore partecipazione dei cittadini alla transizione energetica (cfr. anche Considerando n. 70 della Direttiva (Ue) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018).

Ne sono testimonianza la previsione di uno specifico intervento di sostegno alle comunità energetiche e alle strutture collettive di autoproduzione per i Comuni con meno di 5.000 abitanti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR, M2C2I1.2) o la legge della Regione Toscana 28 novembre 2022, n. 42 *“Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili”*. Nella Relazione illustrativa allegata a tale atto legislativo è, infatti, precisato che *“la Regione Toscana, in coerenza con il percorso già avviato con la deliberazione di Giunta 21 marzo 2022, n. 336 (Promozione delle Comunità Energetiche), ritiene opportuno dare ulteriore impulso alla promozione delle Comunità energetiche quali punti focali della transizione energetica e strumenti fondamentali per la creazione di nuovi modelli di economia ecologica basati sulla generazione distribuita, il localismo energetico ed il contrasto alla povertà energetica.”*.

4.1.1.2. Le finalità meritorie cui le comunità energetiche sono volte non possono, tuttavia, ritenersi di per sé sufficienti a suffragare le ragioni relative alla costituzione della società in esame. A conforto di ciò milita, in primo luogo, il dato testuale: nessuna previsione della legislazione europea e nazionale, né il T.U.S.P. esonerano l'Amministrazione procedente dall'onere motivazionale rafforzato di cui all'art. 5, comma 1, e all'art. 4 T.U.S.P.

Il Collegio osserva poi come, nonostante il recente interesse del legislatore nazionale alla promozione delle fonti rinnovabili, anche per il tramite dell'istituzione di CER, la partecipazione degli enti pubblici a soggetti costituiti in forma societaria risulti comunque subordinata al rispetto del TUSP.

Sul punto, nell'atto deliberativo in discorso, la Provincia ha rappresentato che *“la normativa disciplinante le CER è successiva al D. Lgs. 175/2016, in cui si prevede che le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa, che tra le possibili finalità prevedano l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni”* (così, deliberazione del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, p. 15).

Il Collegio osserva come tale affermazione non possa essere intesa nel senso di giustificare un'attenuazione dell'onere motivazionale posto dall'art. 5 T.U.S.P. in ragione delle sopravvenute disposizioni in materia di CER. Al riguardo, si rammenta che il rapporto tra i due plessi normativi,

l'uno antecedente all'altro, non si pone in termini di regola-eccezione, né l'avvicendamento normativo suggerisce una deroga, o tantomeno, un'implicita abrogazione delle disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016. Quanto previsto dal d.lgs. n. 199 del 2021, del resto, non si pone in contrasto con gli stringenti presupposti fissati dal legislatore del 2016 per la regolare costituzione di organismi societari, con l'intento di limitarne un'ingiustificata proliferazione (cfr. Sezione regionale di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol sede di Trento, deliberazione n. 58/2025/PASP).

Nell'atto all'odierno esame viene in rilievo non tanto la scelta in sé dell'Ente di partecipare ad una comunità energetica rinnovabile, quanto l'ammissibilità di conseguire tale obiettivo mediante il ricorso ad un modulo organizzativo di tipo societario. Tale specifica soluzione impone all'Amministrazione provinciale, in primo luogo, di motivare la coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali, ancorando le specifiche valutazioni all'art. 4 T.U.S.P., il quale vieta la costituzione di società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi che non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Le valutazioni devono essere quindi condotte avendo riguardo allo specifico oggetto sociale della società costituenda e non al "modello astratto" di comunità energetica, coniato dal legislatore.

4.1.1.2.1. Tanto precisato, come si evince dalla disamina della deliberazione consiliare, l'onere motivazionale in punto di rispetto delle finalità istituzionali è, invece, assunto dalla Provincia come presupposto. L'Ente si è, infatti, limitato ad evidenziare, in linea generale, le finalità sociali e ambientali della fattispecie astratta "*comunità energetica rinnovabile*", la disciplina europea e nazionale di settore (legislativa e amministrativa), nonché il potenziale ruolo degli enti locali nella relativa implementazione. La deliberazione consiliare n. 35 del 2025 richiama altresì gli atti di programmazione adottati: "*il Programma di Mandato della Presidente della Provincia di Livorno, presentato in Consiglio il 23 febbraio 2023, e in particolare l'Asse 06: Transizione energetica; il Documento Unico di Programmazione (DUP) 2025-2027, approvato con Deliberazione di Consiglio provinciale 19 dicembre 2024, n. 52, e in particolare l'Obiettivo strategico "Graduale revisione dell'impatto energetico di tutto il patrimonio dell'ente sia in termini di riduzione dei consumi che di migrazione verso fonti di energia non fossili", Obiettivo Operativo 06.01.01 - Comunità Energetiche Rinnovabili - C.E.R.; omissis*" (cfr. deliberazione del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, p. 4).

Le affermazioni rese, tuttavia, non recano alcun ancoraggio del modulo gestorio prescelto alle finalità enucleate nell'art. 4, comma 1, del T.U.S.P.

Ciò precisato, questa Corte rammenta che la produzione di energia da fonti rinnovabili – qualificata in giurisprudenza come attività d'interesse pubblico (cfr., Cons. St., sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201; Cons. St., sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983; Cons. St., sez. IV, 28 marzo 2022, n. 2242) – la condivisione, l'accumulo e la vendita della stessa – purché avvenga nel rispetto dell'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021 – e alcune attività connesse (quali, gestire i rapporti con il GSE; accedere agli incentivi e

agevolazioni connessi alla condivisione dell'energia tra i soci), previste dall'art. 4 dello Statuto, sono tendenzialmente in linea con le attività delle comunità energetiche ex art. 31 del d.lgs. n. 199/2021; esse possono, peraltro, assolvere ad una finalità pubblica purché la motivazione dimostri *“che si tratta di attività di produzione e fornitura di un bene (nel caso di specie, l'energia elettrica) che, in relazione al territorio di riferimento, non sarebbe svolta dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbe espletata a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, e che [dunque, si] assum[a] come necessaria per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento”* (cfr. ex plurimis Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 201/2017/PAR). Condizione questa che – come si è avuto già modo di precisare – non è stata pienamente adempiuta con l'atto deliberativo n. 35 del 2025.

Ciononostante, avuto riguardo alle previsioni statutarie della costituenda società e alle funzioni intestate alla Provincia, la Sezione ritiene, nel caso specifico, di poter superare le rilevate carenze dell'atto deliberativo n. 35 del 2025, in ordine al profilo motivazionale attinente al rispetto del c.d. principio della funzionalizzazione, stante la riconduzione dell'oggetto sociale della CER alle finalità istituzionali dell'Ente. Questa Corte richiama, tuttavia, l'attenzione della Provincia sulla necessità di provvedere, per le future ed eventuali operazioni, a una pedissequa applicazione dell'art. 5 T.U.S.P., assolvendo, nella parte narrativa dell'atto deliberativo, all'onere motivazionale rafforzato anche con riguardo alle finalità perseguite ex art. 4, comma 1, T.U.S.P.

4.1.1.3 In ordine al cd. vincolo di attività ex art. 4, comma 2, del TUSP, il Collegio osserva come dalla disamina dell'art. 4 dello Statuto *“Oggetto sociale”* e dell'art. 4 dell'Atto costitutivo – anch'esso rubricato *“Oggetto sociale”* e sostanzialmente riproduttivo della disposizione statutaria – la produzione di energia da fonti rinnovabili – e le attività strettamente connesse – costituiscono l'oggetto sociale prevalente della società. Tale ricostruzione consente di sussumere l'operazione societaria in una delle fattispecie normative di cui all'art. 4 del T.U.S.P. e, più precisamente, in quella di cui al comma 7, 2° parte (ossia, *“sono altresì ammesse le partecipazioni, dirette e indirette, nelle società aventi per oggetto sociale prevalente omissis la produzione di energia da fonti rinnovabili”*).

4.1.1.4 La Sezione osserva, infine, come lo scrutinio della vicenda societaria in discorso non possa prescindere dal considerare l'intero quadro regolamentare all'interno del quale quest'ultima si colloca. Il riferimento è alle specifiche previsioni volte a delineare le caratteristiche proprie del modello astratto *“comunità energetiche rinnovabili”*, la cui carenza in concreto è suscettibile di minare in nuce la realizzabilità dell'operazione stessa. Come più volte sottolineato, nell'atto all'odierno esame viene in rilievo non tanto la scelta in sé dell'Ente di partecipare ad una comunità energetica rinnovabile, quanto l'ammissibilità di conseguire tale obiettivo mediante il ricorso ad un modulo organizzativo di tipo societario.

Al fine delle verifiche in discorso, occorre muovere dalla considerazione che la disciplina europea,

nazionale e regionale in materia non indicano espressamente la “veste giuridica” da attribuire alla comunità energetica rinnovabile, in ossequio al principio di libertà delle forme.

Difatti, l’art. 2, comma 2, punto 16, della Direttiva (Ue) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018 (d’ora in poi, anche, RED II) definisce quest’ultima come un *“soggetto giuridico: a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari”* (cfr. anche, nella medesima direzione, l’art. 22 della Direttiva RED II). Nel considerando 71 della Direttiva RED II è altresì precisato che *“le caratteristiche specifiche delle comunità locali che producono energia rinnovabile, in termini di dimensioni, assetto proprietario e numero di progetti, possono ostacolarne la competitività paritaria con gli operatori di grande taglia, segnatamente i concorrenti che dispongono di progetti o portafogli più ampi. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di scegliere una qualsiasi forma di entità per le comunità di energia rinnovabile a condizione che tale entità possa, agendo a proprio nome, esercitare diritti ed essere soggetta a determinati obblighi (omissis)”*.

Le comunità energetiche rinnovabili sono state disciplinate anche a livello nazionale, dapprima all’art. 42-bis del d.l. 30/12/2019, n. 162 *“Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”*, convertito con legge 28 febbraio 2020, n. 8, e successivamente, ad opera dell’art. 31 *“Comunità energetiche rinnovabili”* del d. lgs. 8/11/2021, n. 199 *“Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili”*, il quale – per quanto d’interesse in questa sede – riproduce, nella sostanza, il contenuto delle disposizioni di cui alla direttiva RED II.

Ciò precisato, il primo profilo che viene in rilievo è la qualificazione della comunità energetica rinnovabile come soggetto di diritto che può potenzialmente assumere qualsiasi “veste giuridica” (e quindi, anche, non societaria), purché sia “autonomo” (cfr. art. 31, comma 1, lett. b), 1^a parte, d.lgs. n. 199/2011).

Nella parte narrativa dell’atto deliberativo n. 35 del 2025 è precisato che *“la forma giuridica ritenuta ottimale per la costituzione di una CER di Area Vasta da parte della Provincia di Livorno e degli otto Comuni aderenti, dopo lunghe analisi ed approfondimenti, risulta essere quella della società cooperativa a prevalente scopo mutualistico per azioni, che consente un numero di soci superiore a venti (auspicabile in futuro per tale CER) con autonomia patrimoniale perfetta e responsabilità limitata dei soci, rispondente inoltre ai principi di democraticità, mutualità e massima partecipazione caratterizzanti una comunità energetica; tale forma*

giuridica consente di rispondere solo con il patrimonio della società nei confronti delle obbligazioni assunte, senza che vi siano potenziali impatti finanziari negativi connessi all'andamento della gestione della CER o alla sua partecipazione; è garantita la partecipazione democratica dei soci per il principio di "una testa un voto"; in particolare le Società cooperative nella forma delle S.p.A. hanno il vantaggio rispetto alla forma S.r.l. di potersi dotare di strumenti finanziari partecipativi erogati da soggetti abilitati al fine di sviluppare l'oggetto sociale della cooperativa; la CER Soc. Coop. consente una partecipazione "democratica" sia in fase di produzione che di consumo di energia essendo riconosciuti a parità di importanza entrambi i ruoli (prosumer e consumer); le caratteristiche distintive che contraddistinguono la cooperazione sono presenti per natura nella CER anche in considerazione che il profitto non è il fine ultimo delle proprie attività in quanto l'obiettivo principale risiede nella realizzazione di un beneficio sociale, ambientale e dopo, anche, economico; oltre a ciò, le CER cooperative sono predisposte anche per ottenere e mantenere un forte legame con il territorio in cui operano; sul punto, inoltre, anche la dottrina maggioritaria e pure gli studi ritengono preferibile, per la gestione di una CER a prevalente controllo pubblico, la forma cooperativa rispetto ad altre forme" (così, atto deliberativo n. 35 del 2025, pp. 9-10).

L'Ente sottolinea altresì che "la società cooperativa in quanto strumento societario svolge un ruolo fondamentale nel promuovere investimenti in impianti e nell'implementazione di tecnologie innovative, dotando gli utenti di strumenti avanzati per la gestione dei servizi di flessibilità per la rete di distribuzione, dimostrando così la sua infungibilità e unicità nel contesto economico e sociale attuale" (così, atto deliberativo n. 35 del 2025, p. 14).

A conforto della scelta operata in favore del modulo "società cooperative nelle forme della S.p.A." l'Ente locale richiama le indicazioni rese dal Gestore Servizi Energetici (GSE) e dallo Studio n. 38 - 2024 del Consiglio Nazionale del Notariato, approvato dalla Commissione Studi d'Impresa il 20 marzo 2024 che hanno esaminato *funditus* le diverse opzioni giuridiche percorribili per gli enti locali, quanto alla possibile configurazione giuridica di una CER.

Sul punto, questa Corte osserva che tali documenti, pur non vincolanti, possono fungere d'ausilio per gli enti a condizione che quanto ivi rappresentato sia non solo meramente richiamato, ma anche fatto proprio dall'Amministrazione nel suo contenuto e opportunamente adeguato alle specifiche esigenze del progetto in concreto perseguito (cfr. Sezione regionale di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol sede di Trento, deliberazione n. 58/2025/PASP).

Dalla disamina complessiva della documentazione versata nel fascicolo istruttorio emerge l'avvenuto espletamento, da parte dell'Ente, di un esame comparativo con altri moduli gestionali, le cui conclusioni sono state, in parte, impiegate anche per motivare la convenienza economica della decisione di *governance* adottata (v. *infra* par. 4.2.3.).

Più in dettaglio, la relazione tecnico-economica opera un confronto tra moduli societari e associativi, tra cui figura la fondazione di partecipazione, più funzionali rispetto alle caratteristiche della

comunità *de qua*. L'analisi condotta avrebbe richiesto un maggiore approfondimento sulle eventuali potenzialità dello strumento della fondazione di partecipazione.

Tanto precisato, avuto riguardo alle motivazioni espresse dall'Ente locale e agli esiti dell'analisi comparativa, sotto il profilo della *governance*, questa Corte ritiene che la società cooperativa sembra essere coerente con le caratteristiche tracciate per le CER, ossia un "soggetto giuridico": a) autonomo rispetto ai propri partecipanti, che possono essere persone fisiche, PMI, enti territoriali o Autorità locali, imprese etc.; b) teso a perseguire l'obiettivo principale di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari; c) basato sulla partecipazione aperta e volontaria.

Nel quadro delineato dal legislatore nazionale ed europeo, il modello della "*comunità energetica rinnovabile*" è concepito come un'entità giuridica autonoma caratterizzata da un alto livello di fluidità in ingresso e uscita dei soci, con una significativa riduzione degli oneri amministrativi: le società cooperative - organismi societari autonomi e dotati di personalità giuridica, aventi scopo mutualistico - soddisfano tali requisiti. Trattasi, infatti, di società cd. a capitale variabile: l'art. 2528 c.c. "*Procedura di ammissione a carattere aperto della società*" disciplina le modalità d'ingresso dei nuovi soci, informandole al principio delle cd. "porte aperte". In questi casi, la mancanza di una determinazione fissa del capitale sociale consente l'ingresso di un nuovo socio nella compagine sociale senza dover procedere ad una modifica dell'atto costitutivo, essendo allo scopo sufficiente l'adozione di apposita deliberazione da parte degli amministratori, a seguito della domanda dell'interessato.

Ciononostante, questa Corte richiama l'attenzione sulla circostanza che le società cooperative sono informate al principio del voto capitario, in luogo del tendenziale principio *one share one vote*, proprio delle società lucrative. Sebbene sia indubbio che il cd. voto per teste garantisce una maggiore democraticità delle scelte societarie - ed è, pertanto, coerente con le caratteristiche strutturali delle CER - tale esigenza deve essere, però, temperata con l'efficienza organizzativa e la necessità di preservare le finanze pubbliche degli enti territoriali partecipanti. Fermo restando, naturalmente, l'esercizio dell'autonomia statutaria secondo la cornice legislativa prevista per lo specifico tipo societario, il predetto obiettivo richiederebbe di modulare le regole di funzionamento della società, tenendo anche in considerazione tali profili.

Ciò detto, con riguardo all'atto deliberativo all'odierno esame si rileva che i nove soci fondatori sono tutti enti locali e che l'art. 26 conferisce loro diritti speciali in punto di *governance* (nomina di almeno i 3/5 dei membri del Consiglio di amministrazione; nomina del Presidente del Consiglio di

amministrazione; veto sulle modifiche a oggetto sociale, trasformazione, scioglimento, cessione di impianti; quorum rafforzato - 2/3 dei voti dei Soci Fondatori - per talune decisioni).

Tanto precisato, questa Corte sottolinea come la costituzione di una CER debba essere preceduta da una rigorosa analisi in merito al modulo più idoneo allo scopo sotto il profilo della *governance*, anche in considerazione della complessità – legata alla potenziale espansione del numero di soci – di tali entità, rammentando ancora una volta che le CER possono essere costituite anche in forma non societaria in omaggio al principio di libertà delle forme, sancito nella legislazione europea e nazionale.

4.2. I parametri “economici” del controllo e il perimetro di sindacato della Corte dei conti.

Tra i profili di carattere economico-finanziario che, in base all’art. 5, commi 1 e 3, TUSP devono integrare il tessuto motivazionale degli atti in questione, un ruolo centrale è rivestito dai concetti di sostenibilità finanziaria e convenienza economica.

Le valutazioni circa “la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria” dell’operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente, da cui conseguono anche le valutazioni relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa, costituiscono un onere gravante sull’amministrazione interessata all’operazione; quest’ultima è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell’atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi allo scrutinio riservato alla Corte dei conti.

Tenendo quindi a mente tale separazione di ruoli e funzioni, il Collegio procede all’esame dell’assolvimento dell’onere di motivazione, da parte dell’atto del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, in merito ai profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell’operazione.

In maggior dettaglio, tale esame, secondo il principio di diritto statuito dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG) consiste nella verifica, da parte della Sezione regionale di controllo, della *“completezza e adeguatezza degli approfondimenti condotti dall’amministrazione, anche in ragione della complessità dell’operazione sottoposta ad esame, nonché dell’affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l’amministrazione”*.

4.2.1. Onere analitico di motivazione della sostenibilità finanziaria (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

Con riguardo al parametro “sostenibilità finanziaria” le Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno affermato che lo stesso *“assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell’operazione di investimento societario che l’amministrazione intende effettuare; l’altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti*

in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato".

4.2.1.1. (segue): sostenibilità oggettiva.

La sostenibilità finanziaria oggettiva si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Così definita, quest'ultima deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio *iter* istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire.

4.2.1.2. Quanto al relativo contenuto, il predetto documento, nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire.

Le Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG hanno precisato che *"tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai cash flow complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto)".*

Le previsioni dello studio di fattibilità devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. Andrà in particolare esplicitata la natura dei ricavi (ad esempio, se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali, le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (*break even point*) in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati.

Nella prospettiva della trasparenza e della semplificazione, le proiezioni economico-finanziarie del *business plan* (d'ora in poi, anche, BP) possono essere opportunamente accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti gestionali: quali la redditività, la liquidità e l'indebitamento.

In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate.

4.2.1.3. Quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza e l'adequatezza di approfondimento. In particolare, le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno precisato che *“il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adequatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata. Ulteriori profili di scrutinio ad opera della competente sezione di controllo della Corte dei conti attengono all'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione. Il criterio dell'affidabilità attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione; quello dell'attendibilità, invece, postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti, il giudizio di attendibilità dovrà altresì tenere in considerazione la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato”*.

4.2.1.4. Tanto premesso, nella parte narrativa dell'atto deliberativo in discorso l'Ente, a supporto della motivazione rafforzata sulla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione, richiama, in particolare, i seguenti atti: i) Allegato 1 - Schema di Atto Costitutivo della costituenda CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop.; ii) Allegato 2 - Schema di Statuto; iii) Allegato 3 - Studio fattibilità tecnica economica della costituenda CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop.; iv) Allegato 4 - Relazione tecnico-economica, di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse (d'ora in poi, anche, Relazione tecnico-economica) ; v) Parere del Collegio dei Revisori.

Tali atti sono stati trasmessi alla Sezione con nota *prot.* n. 6265 del 2025, unitamente alla deliberazione del Consiglio provinciale n. 35 del 2025 a cui sono allegati.

Come si evince dall'atto deliberativo n. 35 del 2025, lo Studio di fattibilità della costituenda CER

Solidale Area Vasta Etrusca è stato promosso dalla Provincia di Livorno nell'ambito del progetto PROMOTER cui hanno aderito i Comuni di Piombino, San Vincenzo, Castagneto Carducci, Rosignano Marittimo, Cecina, Castellina Marittima, Riparbella e Marciana con territorio elettrificato nelle cabine primarie "pilota" (AC001E00575, AC001E00576, AC001E00579, AC001E00581, AC001E00588, AC001E00591).

Successivamente, la cabina primaria AC001E00579 parrebbe essere stata esclusa dall'analisi, in quanto *"sul Comune di Castagneto Carducci risultano installati ed in corso di allaccio 37,39 kWp che non potranno essere considerati a disposizione della configurazione di condivisione avendo ricevuto un finanziamento in conto capitale superiore al 40% del totale dell'investimento"* (così, *Studio di fattibilità tecnica ed economica*, p. 83). Nella medesima direzione, la Relazione tecnico-economica rappresenta che *"Da una stima preliminare delle superfici utili sui vari lastrici solari degli edifici pubblici risultano in corso di allaccio 37,39 kWp che, tuttavia, non potranno essere considerati a disposizione della configurazione di condivisione avendo ricevuto un finanziamento in conto capitale superiore al 40% del totale dell'investimento"* (così, *Relazione tecnico-economica, di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, parte *"Configurazione AC001E00579 (Comune di Castagneto Carducci"*, p. 33).

Le configurazioni di condivisione dell'energia all'interno della CER oggetto dell'analisi parrebbero pertanto cinque (cfr. atto deliberativo n. 35 del 2025, p. 8 e 9; cfr. anche *Relazione tecnico-economica, di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, pp. 13, 15 e 16).

Nella Fase 1 del progetto, per ciascuna configurazione sono stati valutati due scenari economici: *"1.1. Scenario di massimo dimensionamento fotovoltaico; 1.2 Scenario di bilanciamento ottimale. Entrambi gli scenari sono stati simulati energeticamente per tutte e cinque le configurazioni ed è stata effettuata un'analisi economico-finanziaria solo per gli scenari definiti ottimali di tutte e cinque le configurazioni"* (così, delibera del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, p. 8).

Come si evince dalla documentazione versata in atti, l'obiettivo dello scenario energetico "ottimale" è quello di *"massimizzare l'autoconsumo fisico e la condivisione virtuale, in modo da garantire che tutta l'energia immessa in rete venga effettivamente condivisa tra i membri della configurazione stessa, permettendo di beneficiare appieno degli incentivi economici previsti"* (così, *Relazione tecnico-economica, di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 8).

Nella parte narrativa dell'atto deliberativo in discorso è altresì precisato che i risultati, derivanti dalle analisi condotte, *"si basano su metodologie e ipotesi dettate dalle esperienze del gruppo di lavoro (omissis) (affidataria dello Studio commissionato dalla Provincia di Livorno tramite il progetto PROMOTER) e che i risultati energetici e di conseguenza economici sono da considerarsi potenziali"* (cfr. delibera del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, p. 8).

Con la successiva Fase 2 è stato avviato sul territorio un percorso partecipato e aperto a tutta la cittadinanza potenzialmente interessata alla costituenda CER e attuato da parte dei Comuni aderenti

con apposito avviso pubblico; “a seguito di una prima analisi delle manifestazioni di interesse pervenute dal territorio entro il 14 febbraio 2025 è stato aggiornato lo studio di fattibilità tecnica ed economica di Fase 1, redigendo lo studio di fattibilità tecnica ed economica di fase 2 tenendo conto delle evidenze raccolte a livello territoriale e delle informazioni fornite dai Comuni, relative sia agli impianti fotovoltaici in corso di allaccio sia a quelli per i quali era stato conferito incarico di progettazione” (così, delibera del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, p. 9).

Tanto premesso, l’esame della Relazione tecnico-economica evidenzia una struttura che si articola tendenzialmente in otto sezioni principali. Il documento si apre con la presentazione del progetto PROMOTER e la descrizione dello scopo della Relazione tecnico-economica, per poi proseguire con l’inquadramento territoriale delle cabine primarie e degli enti locali aderenti, in relazione alle rispettive aree di competenza energetica.

A partire dallo scenario di bilanciamento energetico ottimale poc’anzi descritto, vengono illustrate le ipotesi quantitative adottate per le analisi economiche, che costituiscono la base per l’elaborazione del Piano previsionale con evidenza dei flussi di cassa annuali e cumulati della società di nuova costituzione (d’ora in poi, anche, Piano previsionale o Piano di cassa), successivamente rappresentato e articolato sul triennio 2025–2027 e, a regime, su un orizzonte temporale di 21 anni (da anno 0 ad anno 20).

Anche per ciascuna configurazione territoriale e per ogni *prosumer*, ossia gli Enti soci della CER, è stata condotta un’analisi economico-finanziaria, comprensiva, per questi ultimi, della stima degli investimenti necessari e dei relativi tempi di rientro. Il documento procede con una *SWOT Analysis*, che include un *focus* sulla possibile gestione dei rischi, e con la proposta dell’assetto di *governance* della CER. La Relazione tecnico-economica si conclude, infine, con la rappresentazione sintetica dell’esito delle adesioni tramite manifestazioni di interesse.

4.2.1.5. Tanto premesso, con riguardo alla sostenibilità finanziaria oggettiva, il Collegio, in primo luogo, prende atto dell’avvenuta redazione del *Business Plan* (di seguito, anche, BP) che, in linea con quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, fornisce le assunzioni e gli elementi descrittivi relativi all’operazione societaria che si intende eseguire.

Come già evidenziato, al fine di rappresentare gli effetti della prevista operazione societaria, il *Business Plan* presenta il Piano previsionale con evidenza dei flussi di cassa annuali e cumulati della CER sull’orizzonte temporale 2025-2027 (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse* p. 19) e, successivamente, su 21 anni, “considerando che gli impianti dimensionati durante la fase di studio da parte del gruppo di lavoro operino a regime a partire dall’anno 4” (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 21).

Il Piano di cassa della società, sviluppato su un orizzonte temporale ventennale, risulta sintetico

nella sua articolazione. I flussi in entrata stimati sono costituiti innanzitutto dai conferimenti iniziali dei soci pari a 83.750 euro, di cui 66.000 euro conferiti dai Comuni, in proporzione alla popolazione ISTAT residente all'1/1/2024, e 17.750 euro conferiti dalla Provincia di Livorno, che partecipa come socio promotore a sostegno dell'iniziativa sovracomunale (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 18).

Gli ulteriori flussi in entrata della CER sono correlati alla valorizzazione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti fotovoltaici immessa in rete e condivisa, come meglio dettagliati nella Relazione tecnico-economica.

Il totale dei ricavi stimati ammonta complessivamente a 52.245 euro nel 2025, 159.315 euro nel 2026 e 243.588 euro nel 2027, fino ad assestarsi a 344.690 euro a partire dal quarto anno, corrispondente alla piena operatività degli impianti. Tali introiti si mantengono stabili negli anni successivi, salvo l'applicazione di un tasso di riduzione annuo della producibilità fotovoltaica (0,4%), attribuibile alla fisiologica usura dei pannelli, che porta il totale dei ricavi del ventunesimo anno a 321.986 euro (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 11 e 21).

Gli incentivi, al netto delle spese sostenute dalla società, vengono in larga parte redistribuiti ai soci (*prosumer* e *consumer*); una parte degli incentivi risulta inoltre destinata, ogni anno di esercizio, al fondo cooperativo utile per reinvestimenti futuri o iniziative a favore dei membri della comunità (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 12 e 20).

Sul fronte dei costi della CER, le uniche voci di spesa sono rappresentate dalle spese di costituzione imputate nel primo esercizio (6.000 euro) e dai costi generali di gestione della CER (46.000 euro/anno). Non sono previsti investimenti diretti da parte della società, né spese ad essi correlate (ad esempio, manutenzioni e assicurazioni).

Sulla base delle simulazioni condotte dall'Ente, il Piano previsionale della CER parrebbe generare flussi di cassa positivi, al netto delle imposte, lungo l'intero orizzonte temporale di analisi (21 anni). Il Collegio, tuttavia, ritiene opportuno evidenziare alcuni profili meritevoli di approfondimento ai fini di una valutazione prudenziale, da parte dell'Ente, del progetto.

Il Piano previsionale 2025-2027 non espone costi di funzionamento della CER relativi al personale. Più in dettaglio, i costi generali di gestione della società, pari a 46.000 euro annui, coprono servizi esternalizzati quali il *back office* di primo livello (*i.e.*, sportello 'virtuale' per raccolta dati e assistenza agli utenti) e di secondo livello (*i.e.*, gestione dati raccolti con Enti istituzionali GSE, DSO, Terna), l'assistenza tecnico-amministrativa agli organismi associativi e di *governance* attraverso collegamenti da remoto e tramite applicativi telematici per la gestione degli atti amministrativi e delle delibere, nonché la gestione contabile della CER e la ripartizione incentivi, compresa la tenuta dei registri

contabili, la preparazione e la presentazione dei bilanci annuali, nonché il rispetto degli obblighi fiscali e amministrativi previsti dalla normativa vigente (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 12). Nella medesima Relazione tecnico-economica, è precisato che “non sono presenti altre voci di costo, come personale, assicurazioni, manutenzione, affitti o marketing perché si ritiene di dare in outsourcing l’intera attività di gestione almeno per i primi anni” (così, *Relazione tecnico-economica*, p. 22). In disparte ogni considerazione sulla potenziale integrazione del parametro di criticità ex art. 20, comma 2, lett. b), del D.lgs. 175/2016 (v. *infra* pt. 4.2.3.), la relazione tecnica descrive un modello di *governance* piuttosto snello e semplificato che, però, potrebbe richiedere un riadattamento a seguito dell’“auspicato sviluppo della comunità” (cfr *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 22).

In altri termini, l’opzione per il tipo “società cooperativa per azioni” in luogo di quello “società cooperativa a responsabilità limitata”, secondo quando prospettato nella documentazione versata in atti, è dettata anche dalla necessità di dotarsi di un modulo organizzativo più strutturato, proprio in ragione della potenziale crescita della CER e del progressivo coinvolgimento di un numero maggiore di soci.

Va da sé che tali mutamenti nella compagine sociale potrebbero richiedere una rivisitazione delle scelte iniziali in punto di assunzione di personale e correlate spese; pertanto, in un’ottica prudenziale, il BP della società avrebbe dovuto considerare anche tale scenario.

Non sono invece previste nel Piano previsionale con evidenza dei flussi di cassa annuali e cumulati della società, come poc’anzi anticipato, spese relative agli impianti (investimenti, manutenzioni e assicurazioni). Tuttavia, lo Statuto della CER, all’art. 21, prevede che “*alla fine di ogni esercizio sociale il Consiglio di amministrazione provvede alla redazione del bilancio, previo esatto inventario, da compilarli in conformità alle norme di legge, con la previsione dell’obbligatorietà di redigere, prima dell’inizio di ogni esercizio, un budget economico annuale o triennale, un aggiornato Piano degli investimenti e un aggiornato Piano degli interventi di manutenzione*”. Tale disposizione statutaria sembrerebbe muoversi nel senso di rendere obbligatoria una pianificazione e gestione annua degli investimenti, in potenziale non coerenza con quanto riportato nella Relazione tecnico-economica, alla stregua della quale non è “*prevista l’installazione di impianti di proprietà della CER stessa in forma di società cooperativa*” (così, *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 20).

Parimenti meritevole di attenzione è l’art. 23 dello Statuto, il quale prevede che “*l’assemblea ordinaria [omissis] determina il compenso degli amministratori e dei sindaci, nonché il corrispettivo spettante al soggetto al quale è demandato il controllo legale dei conti*”. Gli amministratori parrebbero, pertanto, retribuiti, ma i loro compensi non appaiono esplicitamente quantificati né inclusi tra le voci di spesa riportate nel Piano di cassa della CER.

Infine, tenuto conto che, come rappresentato dallo stesso Ente nella delibera consiliare n. 35 del 2025

(p. 8), *“i risultati energetici e di conseguenza economici sono da considerarsi potenziali”*, sarebbe stato di ausilio corroborare le valutazioni con la conduzione di analisi di sensitività sui risultati del Piano previsionale pluriennale al variare, ad esempio, dei tempi di messa a regime degli impianti, dei livelli di consumo energetico e delle tariffe incentivanti. Tale approfondimento avrebbe fornito maggior solidità alle proiezioni economico-finanziarie, contribuendo a una più consapevole valutazione quantitativa del rischio e della sostenibilità dell'intervento nel medio-lungo periodo.

Tanto premesso, avuto riguardo al quadro economico-finanziario scaturente dalla documentazione versata in atti, il Collegio ritiene che possa ritenersi tendenzialmente assolto l'obbligo motivazionale circa la sostenibilità finanziaria oggettiva della costituenda CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop, ferme restando le osservazioni e le raccomandazioni formulate.

4.2.2 (segue): sostenibilità finanziaria soggettiva.

La sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata anche con riguardo alla situazione specifica dell'ente procedente.

Nel caso di specie, l'operazione di costituzione della società produrrà esborsi diretti ed immediati a carico della Provincia di Livorno pari a 17.750 euro relativi al conferimento in denaro a titolo di capitale sociale.

Nella delibera consiliare n. 35 del 2025 l'Ente rappresenta che *“in linea con le indicazioni normative, non intende assumere partecipazioni di maggioranza all'interno della compagine sociale, bensì aderire quale socio al quale spetta l'obbligo della corresponsione di quote sociali numero 710 di € 17.750 (dal valore di €. 25,00 (venticinque/00) ciascuna), che non espone l'amministrazione ad impegni finanziari ulteriori se non quelli di avvio iniziale della CER per le pratiche di costituzione”* (cfr. atto deliberativo n. 35 del 2025, p. 14). L'acquisizione di 710 azioni per un importo pari ad 17.750 euro *“trova copertura finanziaria nel bilancio di esercizio 2025/2027 e precisamente al capitolo 105010310 ”* (cfr. atto deliberativo del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, p. 14).

Il Collegio prende atto delle coperture approntate per far fronte al predetto onere finanziario.

In aggiunta a quanto sopra esposto, l'analisi economico-finanziaria ha incluso, come precedentemente anticipato, la predisposizione di un Piano previsionale pluriennale con evidenza dei flussi di cassa annuali e cumulati riferito, oltre che alla CER, configurata come società cooperativa, anche a ciascuna delle cinque configurazioni individuate. Tale analisi ha altresì previsto la valutazione degli investimenti necessari per ciascun *prosumer* (ossia, gli Enti soci della CER), determinati sulla base del dimensionamento ottimale della potenza fotovoltaica derivante dal bilanciamento energetico.

Per quanto concerne, in particolare, la Provincia di Livorno, quest'ultima investirà nella configurazione AC001E00576 insieme al Comune di Piombino, nella configurazione AC001E00581 insieme ai Comuni di Cecina e Riparbella e, infine, nella configurazione AC001E00591 insieme ai

Comuni di Rosignano Marittimo e Castellina Marittima (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 13). L'Ente, in qualità di investitore, dovrà sostenere i costi necessari a realizzare l'opera che ammontano:

- per la configurazione AC001E00576 a circa 84.800 euro, “stimati a partire da alcuni benchmark di mercato” (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 30). Tale importo si compone di 84.000 euro relativi alla realizzazione degli impianti fotovoltaici e di 800,00 euro destinati ai sistemi di monitoraggio;
- per la configurazione AC001E00581 a circa 444.400 euro, “stimati a partire da alcuni benchmark di mercato” (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 36). Tale importo si compone di 444.000 euro relativi alla realizzazione degli impianti fotovoltaici e di 400 euro destinati ai sistemi di monitoraggio;
- per la configurazione AC001E00591 a circa 245.200 euro. Tale importo si compone di 243.000 euro relativi alla realizzazione degli impianti fotovoltaici e di 2.200 euro destinati ai sistemi di monitoraggio (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 47).

La copertura finanziaria degli investimenti è articolata come segue: i) 40% mediante contributo a valere sul PNRR; ii) 40% mediante ricorso a indebitamento (mutuo); iii) 20% mediante impiego di fondi propri della Provincia, non meglio specificati.

Attesa la pluralità di fondi e, in particolare quelli a valere sul PNRR, il Collegio richiama l'importanza, in linea generale, che l'impiego delle risorse avvenga nel pieno rispetto del principio del divieto di doppio finanziamento, come previsto dalla normativa vigente.

Appare, infine, utile rilevare come, in una prospettiva più ampia, non sia possibile escludere integralmente effetti finanziari per l'Ente dovuti all'applicazione dell'art. 4 “Oggetto sociale” nella parte in cui dispone: “La Cooperativa può ricevere prestiti da soci, finalizzati al raggiungimento dello scopo e dell'oggetto sociale, secondo i criteri ed i limiti fissati dalla legge e dai regolamenti. Le modalità di svolgimento di tale attività sono definite con apposito regolamento approvato con decisione dei soci. [omissis] La Cooperativa [omissis] potrà istituire una sezione di attività, disciplinata da apposito regolamento approvato dall'Assemblea, per la raccolta di prestiti limitata ai soli soci ed effettuata esclusivamente ai fini del raggiungimento dell'oggetto sociale”. Tale profilo non è stato attenzionato dall'Ente in sede di adozione dell'atto deliberativo in esame.

L'estrema ampiezza della formulazione impiegata non consente di comprendere appieno il ruolo dei soci nell'erogazione di finanziamenti a favore della società, e, conseguentemente, di apprezzarne gli eventuali impatti sulla finanza degli enti soci. Con deliberazioni n. 53/2024/PRSP e n. 275/2024/PASP questa Sezione ha diffusamente illustrato i principi che devono informare i rapporti tra socio pubblico e società partecipata (cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Toscana,

deliberazione n. 77/2023/PASP).

Sul punto il Collegio osserva che, nel caso di società pubbliche, clausole statutarie del tenore di quelle appena richiamate dovrebbero essere oggetto di particolare attenzione da parte del socio pubblico, in ragione dei loro potenziali effetti sul bilancio dell'ente. In particolare, sarebbe stato opportuno prevedere una precisa perimetrazione dell'ambito applicativo delle norme, definendone le condizioni di operatività. Infatti, tale modalità di finanziamento della società potrebbe comportare una ulteriore esposizione finanziaria dell'Ente socio e, al ricorrere di determinate circostanze, apparire elusiva del principio di divieto del c.d. soccorso finanziario (art. 14, comma 5, del T.U.S.P.). Peraltro, la circostanza che l'entità del finanziamento non sia ancorato a criteri predeterminati, ma venga rimessa alle determinazioni di regolamenti *ad hoc* approvati dai soci, genera ulteriori incertezze sull'impatto del bilancio dell'Ente e potrebbe, in ultima istanza, alterare il principio dell'autonomia patrimoniale perfetta.

È d'uopo, infatti, rammentare che il principio di autonomia patrimoniale perfetta e il divieto di soccorso finanziario sono tra loro connessi, in quanto funzionali a preservare la sostenibilità nel tempo della scelta organizzativa operata, precludendo "ricadute" gestionali negative degli organismi partecipati sui bilanci degli enti soci e, per l'effetto, tutelando, anche in chiave prospettica, gli equilibri di finanza pubblica. In altri termini, nel concludere un contratto di società con un organismo partecipato avente la forma giuridica di società di capitali, anche cooperativa, ogni contraente non può non essere consapevole che la società risponderà dei propri debiti secondo le regole ordinarie del codice civile, e dunque entro i limiti del proprio patrimonio sociale, senza poter contare, in linea di principio, sul soccorso finanziario da parte dell'ente partecipante (così, Corte costituzionale, sentenza n. 110 del 2023).

Tanto premesso, il Collegio ritiene che possa ritenersi tendenzialmente assolto l'onere motivazionale circa la sostenibilità finanziaria soggettiva della costituenda CER solidale area vasta etrusca – soc. coop, ferme restando le considerazioni e le raccomandazioni su espresse.

4.2.3. Onere analitico di motivazione della convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3, T.U.S.P.).

Accanto alla sostenibilità finanziaria, la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare altresì le ragioni di convenienza economica sottese all'operazione societaria che si intende realizzare. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia), sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo

strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nello studio di fattibilità, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome*.

Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, comma 1, del T.U.S.P. ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

In via preliminare, questa Corte rileva che lo studio di fattibilità e la Relazione tecnico-economica si fanno, in primo luogo, carico di operare un raffronto tra i diversi moduli organizzativi opzionabili: associativi (associazione riconosciuta e fondazione di partecipazione) *vs.* societari (società cooperativa o consortile). Coerentemente con la natura e il meccanismo di funzionamento delle CER, l'analisi ha accantonato il modulo della società consortile. Difatti, come questa Sezione ha già avuto di osservare, la società consortile, soggiacendo alle regole civilistiche del tipo societario prescelto (*i.e.*, S.r.l. o S.p.A.), non è uno strumento funzionale rispetto alle caratteristiche della comunità *de qua*. È d'uopo, infatti, rammentare che la s.r.l. o la società azionaria, ai cui *framework* normativi le società consortili ex art. 2615 *ter* c.c. tendono, sono strutture societarie cd. a capitale fisso. In queste fattispecie, l'ingresso dei nuovi soci può avere luogo, in estrema sintesi, attraverso le seguenti modalità: i) trasferimento della partecipazione già in circolazione in quanto detenuta da un socio; ii) delibera di aumento di capitale anche mediante offerta di quote di nuova emissione a terzi e sottoscrizione dello stesso (o di una parte) ad opera del nuovo socio, da liberarsi mediante conferimento in denaro o natura, con modifica dell'atto costitutivo. Va da sé che le regole di "ingresso" di nuovi soci nella compagine sociale dettate per le società a capitale fisso non consentono di garantire il principio della partecipazione aperta e volontaria, tipico delle CER (cfr., Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 77/2023/PASP).

Ciò posto, la Relazione tecnico-economica riferisce, in sintesi, dell'esame comparato condotto su tre moduli organizzativi - ossia, associazione riconosciuta, fondazione di partecipazione e società cooperativa - avendo riguardo ai seguenti elementi: i) descrizione; ii) vantaggi; iii) limitazioni; iv) controllo e vigilanza; v) idoneità del modello allo scopo (cd. "ideale per").

Al termine dell'analisi, la relazione rappresenta: "*In particolare, i punti di forza che hanno portato verso la forma cooperativa sono: La patrimonialità perfetta che permette da un lato di non esporre a rischi economici e finanziari i soci e dall'altro una maggiore solidità e credibilità verso il mondo del credito e dell'accesso a finanziamenti; La versatilità per la tipologia di soci e l'accesso agli strumenti finanziari del mondo cooperativo; La democraticità e lo scopo senza fini di lucro; La possibilità di avere nel tempo una struttura organizzativa più solida sia per affrontare eventuali investimenti sia per erogare servizi ai soci*" (così, Relazione tecnico-

economica, p. 56).

Il Collegio prende atto delle risultanze dell'analisi condotta, ferme restando le osservazioni già formulate al precedente paragrafo 4.1.1.4.

Nella parte narrativa dell'atto deliberativo n. 35 del 2025 è, inoltre, precisato che la scelta operata *“non solo [è] compatibile con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, ma che costituisca attuazione diretta dei suddetti principi, nel pieno rispetto dell'art. 1 della L. 241/90, a differenza di quanto potrebbe essere invece una gestione delle esigenze energetiche pubbliche totalmente a carico dell'amministrazione, visto il gravoso carico di incombenze ed azioni da svolgere ed i costi dell'energia* (così, deliberazione del Consiglio provinciale n. 35 del 2025, p. 16).

Al riguardo, sempre nella prospettiva di dimostrare la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, l'analisi economico-finanziaria ha contemplato, oltre alla stima degli investimenti iniziali necessari per ciascun *prosumer* (ossia, gli Enti soci della CER), anche la valutazione dei flussi di cassa differenziali annui attesi per ciascun ente locale coinvolto nell'operazione societaria. Tali flussi sono rappresentati all'interno di un Piano di Cassa sviluppato su un orizzonte temporale di 21 anni - dall'anno 0 (costituzione) fino all'anno 20 - assumendo *“uno scenario di pieno funzionamento della CER già a partire dall'anno zero”* (cfr. *Relazione tecnico-economica* pp. 32-33, 39 e 49). L'obiettivo dell'analisi è quello di evidenziare la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa per l'Ente e di individuare il periodo di ritorno dell'investimento (*payback period*), a partire dal quale lo scenario di partecipazione alla CER e di investimento parrebbe diventare più vantaggioso, in termini di flussi di cassa, per l'Ente rispetto allo scenario alternativo di non intervento (*“do nothing”*).

Nella configurazione AC001E00576, a fronte del conferimento in denaro per l'acquisizione della qualità di socio pari a 17.750 euro, peraltro non rappresentato nei Piani di Cassa della Provincia, e degli investimenti previsti per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico, pari complessivamente a 84.800 euro (di cui 84.000 euro destinati alla messa in opera degli impianti e 800 euro, destinati ai sistemi di monitoraggio), l'Ente beneficia di ritorni economici stimati in circa 16.900 euro nell'anno 1, in progressiva e fisiologica riduzione negli anni successivi a causa della naturale perdita di efficienza degli impianti nel tempo (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 32). Tali benefici sono riconducibili alle seguenti componenti:

- autoconsumo fisico in qualità di proprietario di un impianto che si quantifica come un risparmio in bolletta per mancato assorbimento di energia elettrica dalla rete, stimati in 250 €/MWh, per un totale di 8.000 euro nell'anno 1 (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 11 e 32);
- immissione in rete dell'energia elettrica eccedente l'autoconsumo fisico valorizzata come una vendita sul mercato elettrico tramite il servizio di Ritiro Dedicato (RID) offerto dal GSE, stimati

in 90 €/MWh, per un totale di 5.310 euro nell'anno 1 (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 11 e 32);

- quota parte degli incentivi, in quanto socio *prosumer*, corrisposti dalla CER. I *prosumer* ricevono una quota degli incentivi proporzionale all'energia effettivamente immessa in rete dagli impianti di loro proprietà. Con riferimento alla configurazione AC001E00576, il 91% degli incentivi spettanti ai *prosumer* (a loro volta pari al 45% del totale percepito dalla CER sulla configurazione) sarà assegnato al Comune di Piombino, mentre il restante 9% andrà alla Provincia di Livorno (per un totale di 3.590 euro nell'anno 1), sulla base delle rispettive quote di immissione (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 11, 13 e 32).

Nella configurazione AC001E00581, gli investimenti previsti per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico sono pari complessivamente a 444.400 euro (di cui 444.000 euro destinati alla messa in opera degli impianti e 400 euro, destinati ai sistemi di monitoraggio), mentre l'Ente beneficia di ritorni economici stimati in circa 80.009 euro nell'anno 1, in progressiva e fisiologica riduzione negli anni successivi a causa della naturale perdita di efficienza degli impianti nel tempo (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 39). Tali benefici sono riconducibili alle seguenti componenti:

- autoconsumo fisico per un totale di 27.000 euro nell'anno 1 (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 11 e 39);
- immissione in rete dell'energia elettrica eccedente l'autoconsumo fisico valorizzata come una vendita sul mercato elettrico tramite il servizio di Ritiro Dedicato (RID) offerto dal GSE, per un totale di 32.850 euro nell'anno 1 (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 11 e 39);
- quota parte degli incentivi, in quanto socio *prosumer*, corrisposti dalla CER. Con riferimento alla configurazione AC001E00581, il 66% degli incentivi spettanti ai *prosumer* (a loro volta pari al 45% del totale percepito dalla CER sulla configurazione) sarà assegnato al Comune di Cecina, il 4% al Comune di Riparbella, mentre il restante 30% andrà alla Provincia di Livorno (per un totale di 20.159 euro nell'anno 1), sulla base delle rispettive quote di immissione (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 11, 13 e 39).

Nella configurazione AC001E00591, gli investimenti previsti per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico sono pari complessivamente a 245.200 euro (di cui 243.000 euro destinati alla messa in opera degli impianti e 2.200 euro, destinati ai sistemi di monitoraggio), mentre l'Ente beneficia di ritorni economici stimati in circa 46.638 euro nell'anno 1, in progressiva e fisiologica riduzione negli anni successivi a causa della naturale perdita di efficienza degli impianti nel tempo (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 49). Tali benefici

sono riconducibili alle seguenti componenti:

- autoconsumo fisico per un totale di 20.750 euro nell'anno 1 (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 11 e 49);
- immissione in rete dell'energia elettrica eccedente l'autoconsumo fisico valorizzata come una vendita sul mercato elettrico tramite il servizio di Ritiro Dedicato (RID) offerto dal GSE, per un totale di 16.020 euro nell'anno 1 (cfr. *Relazione tecnico-economica*, p. 11 e 49);
- quota parte degli incentivi, in quanto socio prosumer, corrisposti dalla CER. Con riferimento alla configurazione AC001E00591, il 48% degli incentivi spettanti ai *prosumer* (a loro volta pari al 67,5% del totale percepito dalla CER sulla configurazione) sarà assegnato al Comune di Rosignano Marittimo, l'8% al Comune di Castellina Marittima, mentre il restante 44% andrà alla Provincia di Livorno (per un totale di 9.868 euro nell'anno 1), sulla base delle rispettive quote di immissione (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, p. 11, 13 e 49).

Per tutte e tre le configurazioni, le altre uscite di cassa per l'Ente sono interamente correlate alla realizzazione e alla gestione degli impianti. In particolare, si evidenziano: i) l'impiego di risorse proprie per la copertura del 20% dell'investimento; ii) le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria (20 €/kWp); iii) i costi assicurativi (1% del costo dell'investimento sostenuto per l'installazione degli impianti fotovoltaici); iv) il rimborso delle rate mutuo, ipotizzato su una durata ventennale con tasso di interesse del 3,5% (cfr. *Relazione tecnico-economica di governance e di partecipazione alla manifestazione di interesse*, pag 11 e 12).

Le entrate di cassa derivanti dal PNRR e dal contratto di mutuo appaiono assunte come contestuali, ovvero contabilizzate nello stesso esercizio finanziario, rispetto alle uscite di cassa correlate alla copertura dell'80% residuo dell'investimento.

Sulla base delle simulazioni effettuate dall'Ente, il periodo di ritorno dell'investimento (*payback period*) è stimato per tutte e tre le configurazioni al quinto anno (ossia, anno 4), a partire dal quale lo scenario CER proposto parrebbe diventare maggiormente conveniente rispetto allo scenario inerziale ("*do nothing*").

Il Collegio, tuttavia, ritiene opportuno evidenziare l'omessa considerazione, tra le uscite, del conferimento per l'acquisizione della partecipazione nella società di nuova costituzione, pari a 17.750 euro, che costituisce un impiego finanziario certo e immediato.

Inoltre, nella parte dedicata all'assolvimento dell'onere motivazionale sulla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione societaria (v. *infra* par. 4.2.1.4. e 4.2.1.5.), sarebbe stato di ausilio corroborare le valutazioni con la conduzione di analisi di sensitività sui risultati del Piano previsionale pluriennale dell'Ente al variare, ad esempio, dei tempi di messa a regime degli impianti,

dei livelli di consumo energetico, del risparmio in bolletta a MWh, del prezzo di vendita sul mercato elettrico tramite il servizio di Ritiro Dedicato e delle tariffe incentivanti. Tale analisi avrebbe facilitato una lettura più consapevole dei rischi, anche in termini quantitativi, e una più approfondita valutazione della convenienza del progetto nel medio-lungo periodo per l'Ente.

Da ultimo, questa Corte rammenta che, al fine di giustificare la convenienza economica dell'operazione societaria, la giurisprudenza contabile ha avuto modo di precisare che l'ente locale deve avere riguardo anche ai parametri indicati dall'art. 20 TUSP, onde verificare che già in fase costitutiva o di acquisto della partecipazione non risultino integrate le condizioni che il comma 2 della medesima disposizione pone a presupposto dell'adozione di un piano di riassetto finalizzato alla razionalizzazione, fusione o soppressione della società interessata (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 152/2025/PASP; Sezione regionale di controllo per Lombardia, deliberazioni n. 47/2025/PASP, 202/2024/PASP e n. 161/2022/PAR).

Va da sé, infatti, come sarebbe priva di giustificazione, sotto il profilo della convenienza economica, la costituzione di una società (o l'acquisizione di partecipazioni in una società) che abbia già in sé elementi sindacabili dalla Corte dei conti in sede di esame del piano di razionalizzazione. Ne consegue che, prima di effettuare la scelta di diventare socio, sarebbe auspicabile che l'ente desse conto di aver valutato con anticipo tali considerazioni. Da tale prospettiva e, in particolare, avuto riguardo al parametro individuato dall'art. 20, comma 2, lett. b), TUSP – concernente le *“società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti”* – è emerso, in sede istruttoria, che la società costituenda, almeno per i primi anni, non avrà dipendenti. Tali elementi, se confermati, potrebbero configurare condizioni di criticità ai sensi dell'art. 20, comma 2, del TUSP, e richiedere una valutazione attenta già in fase di costituzione della società.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che, nel complesso, possa ritenersi tendenzialmente assolto l'onere motivazionale circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità della costituenda CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop., ferme restando le osservazioni e le raccomandazioni formulate.

5. Valutazioni conclusive della Corte dei conti.

In via preliminare, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra evidenziato, questa Corte ritiene che l'atto deliberativo di costituzione della CER Solidale Area Vasta Etrusca rientri nel perimetro, soggettivo e oggettivo, di cognizione demandato a questa Corte ex art. 5 TUSP.

5.1. In ordine ai profili formali, è stata riscontrata l'assenza di un'adeguata motivazione in ordine alla compatibilità dell'operazione societaria con la normativa in materia di aiuti di Stato (v. *supra* pt. 3.2.2.); sono state formulate specifiche osservazioni su alcune previsioni statutarie (v. *supra* pt. 3.1.1.).

5.2. Nel merito, questa Sezione ha esaminato l'atto deliberativo n. 35 del 2025 partitamente per ciascuno dei parametri giuridici ed economico-finanziari ex art. 5, comma 1, T.U.S.P.

5.2.1. Sotto il profilo delle finalità istituzionali ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., l'atto deliberativo n. 35 del 2025 non risulta analiticamente motivato. È d'uopo in questa sede rammentare che le meritevoli finalità, cui le comunità energetiche sono volte, non sono sufficienti di per sé a suffragare le ragioni fondanti la costituzione della società; difatti, nell'esercizio della funzione di controllo sull'atto deliberativo *de quo* viene in rilievo non la scelta in sé dell'Ente di partecipare ad una comunità energetica rinnovabile, quanto la decisione di conseguire tale obiettivo mediante il ricorso ad un modulo organizzativo di tipo societario, anche in considerazione del principio di libertà delle forme sancito nella legislazione europea e nazionale. Ciononostante, avuto riguardo alle previsioni statutarie della società e alle funzioni intestate alla Provincia, la Sezione ha ritenuto, nel caso specifico, di poter superare le rilevate carenze dell'atto deliberativo n. 35 del 2025, in ordine al profilo motivazionale attinente al rispetto del c.d. principio della funzionalizzazione, stante la riconduzione dell'oggetto sociale della CER alle finalità istituzionali dell'Ente; è stata, tuttavia, richiamata l'attenzione di quest'ultimo sulla necessità di provvedere, per le future ed eventuali operazioni, a una pedissequa applicazione dell'art. 5 T.U.S.P.

5.2.2. In merito all'assolvimento dell'onere motivazionale sulla sussistenza dei parametri economici, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria oggettiva l'atto deliberativo è utilmente suffragato dal *Business Plan* appositamente redatto. Al fine di esporre gli effetti della prevista operazione che darà vita alla CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop, tale documento presenta il Piano previsionale della costituenda società con evidenza dei flussi di cassa annuali e cumulati sull'orizzonte temporale 2025-2027 e, successivamente, su 21 anni.

Fermo restando quanto già esposto al precedente par. 4.2.1.5. (v. *supra*), alla luce dell'articolato quadro economico-finanziario scaturente dalla documentazione versata in atti, può ritenersi tendenzialmente assolto l'obbligo motivazionale circa la sostenibilità finanziaria oggettiva della costituenda società. Sono stati, tuttavia, evidenziati alcuni profili meritevoli di approfondimento ai fini di una valutazione prudentiale, da parte dell'Ente, del progetto. Nel precipuo intento di garantire la sostenibilità finanziaria oggettiva della società nel tempo e a tutela dei propri equilibri di bilancio, l'Ente è tenuto a monitorare costantemente l'evoluzione nel tempo della CER Solidale Area Vasta Etrusca – Soc. Coop e della sua situazione economico-finanziaria.

In ordine alla sostenibilità finanziaria soggettiva (v. *supra* pt. 4.2.2.), il Collegio ha preso atto degli esborsi finanziari diretti a carico della Provincia correlati all'operazione e delle relative coperture approntate. Sono state, tuttavia, formulate specifiche osservazioni sulla necessità di rendere maggiormente coerenti alcune previsioni statutarie con la disciplina propria delle società pubbliche

e il principio dell'autonomia patrimoniale perfetta (v. *supra* pt. 4.2.2.). In conclusione, la Sezione ha ritenuto tendenzialmente assolto l'onere motivazionale circa la sostenibilità finanziaria soggettiva della costituenda CER, ferme restando le considerazioni e le raccomandazioni su espresse (v. *supra* pt. 4.2.2.).

Per quanto concerne, infine, il profilo della convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, questa Corte rileva, in primo luogo, che nella documentazione prodotta l'Ente si fa carico di operare un raffronto tra i diversi moduli organizzativi opzionabili. In secondo luogo, l'analisi economico-finanziaria ha contemplato, oltre alla stima degli investimenti iniziali necessari per ciascun *prosumer*, anche la valutazione dei flussi di cassa differenziali annui attesi per ciascun ente locale coinvolto nell'operazione societaria, rappresentati all'interno di un dedicato Piano di Cassa ventennale.

Ferme restando le osservazioni e le raccomandazioni formulate in parte motiva al precedente par. 4.2.3. (v. *supra*), il Collegio ha ritenuto nel complesso tendenzialmente assolto l'obbligo motivazionale circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità della costituenda CER.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, valutato l'atto deliberativo n. 35 del 2025 della Provincia di Livorno non ravvisa elementi ostativi alla costituzione della Comunità Energetica Rinnovabile Solidale Area Vasta Etrusca - società cooperativa" in sigla "CER SAVE - Soc. Coop.", ferme restando le osservazioni e le raccomandazioni formulate in parte motiva

DISPONE

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, entro cinque giorni dal deposito, alla Provincia di Livorno, in persona del Presidente *p.t.*, e al Consiglio provinciale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016

ORDINA

alla Provincia di Livorno di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, nel proprio sito istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 11 settembre 2025.

Il Relatore
Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 30 settembre 2025.

Il Funzionario preposto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)